

México

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES¹

1. Introducción

LA DISCUSIÓN SOBRE EL papel económico del Estado es tan antigua como el pensamiento económico mismo. Si se asocia la lógica de la intervención pública con la economía normativa, se encuentran las funciones del *deber ser individual* con respecto a la colectividad, desde los primeros libros del Antiguo Testamento (en particular del Deuteronomio). De igual modo, parte de los escritos fundamentales de Platón y Aristóteles versan sobre el papel del Estado (la Ciudad) con respecto a los individuos.

La escolástica profundizó en estos temas, especialmente con la formulación de la Teoría del Estado y del Bien Público, por parte de Luis de Molina (1536-1600). Santo Tomás, Nicolás de Oresme y los utopistas del renacimiento son otros ejemplos de elaboraciones diversas al respecto, mismas que justificaron y denostaron ciertas acciones del poder público.

En el terreno práctico, las diversas versiones del mercantilismo y posteriormente de la fisiocracia expresaron posiciones encontradas con respecto al papel del Estado, desde el liberalismo inglés hasta el férreo control del comercio exterior que trataba de ejercer España, pasando por el proteccionismo industrial de Francia.

A partir de la revolución industrial en Inglaterra, la participación económica del Estado ha sido fuertemente cuestionada tanto en las tradiciones teóricas predominantes (desde el liberalismo de Adam Smith hasta las actuales teorías de las expectativas racionales), como en las críticas (desde el marxismo del siglo XIX hasta las tesis del “capitalismo Monopolista de Estado”, de los años cincuenta a ochenta del siglo XX). En contraste, las escuelas de origen keynesiano y estructuralista latinoamericano, así como sus derivaciones institucionalistas o regulacionistas (sólo por citar algunos ejemplos) han tendido a justificar en mayor grado el papel económico

¹ El autor agradece las colaboraciones de Miguel Abraham Macías y de Alejandra Pérez Fernández, como asistentes para la realización de este artículo.

del sector público, señalando que sus funciones no son sólo de estabilidad en la esfera nominal, de regulación de desequilibrios en los mercados y de provisión de bienes públicos, sino que pueden incluir –dependiendo de las circunstancias– promoción del crecimiento económico, redistribución de la riqueza, generación de empleo y gestión de monopolios naturales.

Por el contrario, desde la economía liberal, la crítica al papel determinante del Estado en la esfera de la producción, y en el control de empresas y sectores, proviene en lo fundamental de las implicaciones que tiene su poder monopolista.

Desde Adam Smith se cuestiona la lógica monopólica, puesto que se considera que eleva los precios, produce una mala gestión y el abuso de las sociedades víctimas del comercio monopolístico. De igual modo, el propio Smith justifica el monopolio temporal, como el que se confiere al inventor de una máquina o al autor de un libro.

En prácticamente todo el abanico de teorías económicas existe un rechazo al funcionamiento monopolístico, lo cual es criticado desde las tesis clásicas surgidas del pensamiento de Smith hasta la crítica marxista al llamado “Capitalismo Monopolista de Estado”. En todo caso, el debate se encuentra en la teoría neoclásica del Estado y la amplitud del concepto de “bienes públicos impuros”, que podrían tocar diversos sectores, salvo el de defensa o la acuñación de moneda, caracterizados como bienes puros (y aún ahí David Friedman o Frederick Von Hayeck lo cuestionarían).

Cuando se trata de bienes que impliquen la obtención de una renta, entendida como un excedente derivado de la extracción de recursos naturales (como los provenientes de la agricultura o del sector de minas y petróleo), se suele recurrir al argumento del “monopolio natural”, según el cual un solo agente (el Estado) podría detentar su explotación y su uso como bien pú-

blico, socializando la utilidad marginal de explotación. Suele debatirse la inclusión de esta lógica en la dotación de servicios básicos (agua o transporte público) o en ramos estratégicos para el conjunto de los sectores económicos (energía, comunicaciones y transportes).

En un extremo del debate pueden incluirse las posiciones de autores como Von Hayeck, que plantea que el Estado debe limitarse a establecer reglas adaptadas a las situaciones tipo, y debe garantizarle al individuo la libertad de acción en circunstancias específicas (Von Hayeck, 1944). Ello permite algunas acciones reguladoras del Estado, por ejemplo en términos sanitarios o anticontaminantes, generar ciertos apoyos mínimos al consumo de básicos para la población en pobreza o la acción directa ante catástrofes. Sin embargo, en la actividad económica regular, se considera que el monopolio público es peor que el privado. En los monopolios naturales públicos el Estado mantiene, simultáneamente, funciones productivas, normativas y fiscalizadoras, lo que le convierte en juez y parte de todos los procesos.

En el otro lado de la mesa se encuentran los teóricos post y nekeynesianos, que argumentan en favor de las externalidades positivas que pueden generarse en términos de producción y empleo, gracias a la participación eficiente del Estado. Las posturas clásicas de la CEPAL con Raúl Prebisch o con Fernando Fajnzylber se encuentran en éste ámbito. El principio básico que los ha justificado es la explicación del Sistema Centro-Periferia, en el cual se genera una insuficiencia dinámica en la generación de empleos, dada una economía exportadora de productos primarios. En el caso de Fajnzylber, se critica la industrialización trunca, en la que no se desarrolló una capacidad tecnológica propia en América latina, dada la inequidad en su estructura distributiva y de mercados.

En este contexto de rol del Estado, este trabajo tiene dos objetivos bastante acotados. Por una parte se relacionan las transformaciones ocurridas en el papel del Estado con la situación macroeconómica y macrosocial básica del México actual; por otra parte, se pretende ofrecer información y una metodología comparable con la del conjunto de casos latinoamericanos analizados en este libro.

Así, este documento se encuentra estructurado como sigue. Primeramente, efectuaremos un breve seguimiento sobre la transformación del papel económico del Estado en la economía mexicana. Luego contextualizamos la importancia y la evolución general del sector paraestatal en México. La sección 4 de este trabajo sitúa las funciones actuales de “Estado empresario”, “Estado regulador”, “Estado proveedor de servicios estratégicos”, “Estado proveedor de servicios básicos”, entre otros.

2. El papel económico del Estado mexicano

DE ACUERDO CON MARTÍNEZ (2002) y Calva (2000), podemos distinguir dos modelos económicos en el tiempo con diferencias sustanciales en cuanto al manejo de la economía mexicana se refiere. El primero de ellos, donde el Estado jugaba gran papel activo, que abarca desde 1940 hasta 1982. El segundo, donde el mercado dictaba la dinámica, que va de 1982 y se extiende hasta hoy en día.

Dentro del primer modelo económico encontramos un periodo característico por su crecimiento económico sostenido y estabilidad de precios, que se le ha llamado *desarrollo estabilizador* (1954-1970, que produjo la tasa media de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 6,56%; el PIB por habitante creció año con año en un 3,74% y la Inver-

sión Fija Bruta por habitante lo hizo en poco más del 6%.

En el segundo modelo de *economía de libre mercado* se ha registrado un crecimiento promedio del PIB del 2,3% anual; el PIB por habitante prácticamente no ha crecido al registrar una variación anual del 0,02% y la inversión por habitante ha caído en un -1,35%.

Un dato complementario, el crecimiento económico medio del primer modelo económico, comparativamente con el modelo económico de libre mercado, es de 3 a 1 y en todo esto la intervención del Estado fue fundamental. Si el análisis lo extendemos al *desarrollo estabilizador* versus *libre mercado*, el crecimiento económico medio se va a 3,5 a 1.

El *desarrollo estabilizador* se sustentó en una “economía de mercado con un relevante intervencionismo del sector público como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos”. (Calva, 2000: 21).

Por otra parte, el segundo modelo se “orientó a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector de imperfecciones en el mercado de trabajo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado”. (Calva, 2000: 22).

A continuación se presentan las experiencias de los dos modelos, se comparan y se

muestran los resultados que arrojarán nuevas reflexiones acerca del papel que ejerció y desempeña el Estado en la economía mexicana. Para tal propósito, se analiza en la primera parte el desempeño de la economía de México durante la sustitución de importaciones y se compara con los resultados del modelo de *economía de libre mercado*.

2.1 DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LA CRISIS DE LA DEUDA

Desde fines de los años 30, México, al igual que otros países de América latina, adoptó un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, aunque su sistematización teórica se desarrollara posteriormente por la CEPAL² Dicho modelo acompañó un proceso de fuerte estabilidad y crecimiento económico internacional, así como un proceso de industrialización y modernización económica nacional, caracterizado por un alto crecimiento económico de largo plazo, una reconversión del empleo hacia las actividades urbanas y estabilidad de precios, particularmente durante el período 1954-1970, conocido como el “desarrollo estabilizador”. Sin embargo, también implicó un continuo y creciente endeudamiento externo, producto de crecientes déficit fiscal y externo, una estructura de mercado altamente concentrada en empresas transnacionales y paraestatales, el mantenimiento de una alta concentración del ingreso, perjudicando especialmente a la población rural, un deterioro del sector agropecuario y un alto control político económico del Estado, manejado de manera

clientelar y con un solo partido en el poder durante todo este período.

En la lógica aplicada en México se esperaba que el proceso sustitutivo avanzara por etapas, comenzando la sustitución de bienes de consumo básico (industria agroalimentaria, textil, de la madera, etc.), siguiendo con la sustitución en la producción de bienes de consumo durable (en especial electrodomésticos y automotores), posteriormente con la producción de bienes intermedios y, por último, la de la industria de bienes de capital.

El mercado externo ejerció en este lapso un papel limitado en el desarrollo de la demanda de la industria. La mayoría de las exportaciones estaba conformada por productos agrícolas tradicionales y la exportación de manufacturas constituía meramente una salida esporádica, utilizada para la colocación de excedentes.

México entró en crisis en 1976, pero el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos permitió retomar un dinamismo excepcional durante el segundo shock petrolero (1978-1981). El auge económico de este período se vio, sin embargo, bruscamente interrumpido en 1982, con la caída de los precios internacionales del petróleo y las dificultades para cubrir el servicio de la deuda externa. Lo anterior condujo a una fuga masiva de divisas y de capitales, todo lo cual precipitó, en agosto de ese año, la insolvencia mexicana para el pago del servicio de su deuda externa.

En septiembre de 1982 se proclamaron los últimos dos decretos asociados a reforzar el poder económico del Estado: la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios. A partir de diciembre de ese mismo año se inicia-

2 Este modelo de sustitución de importaciones consiste en un patrón de industrialización marcado por la protección del mercado interno y un intervencionismo estatal sobre los flujos económicos como fuerza determinante de la actividad económica.

ron las políticas de estabilización económica y ajuste estructural, a raíz de la suspensión de pagos del servicio de la deuda pública mexicana. La lógica de la estrategia seguida por México fue consecuente con lo que después llamaría Williamson el “Consenso de Washington”.

A partir de esa crisis, México modificó abruptamente su lógica de desarrollo económico. Se impuso una estricta política de estabilización, que condujo a un crecimiento cero entre 1982 y 1988, así como a tasas de inflación récord en la historia contemporánea del país (160% en 1987).

2.2 AJUSTE ECONÓMICO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y APERTURA COMERCIAL

El proceso de ajuste económico que siguió a la crisis en un principio se enfocó a factores de orden coyuntural, fundamentalmente al saneamiento de la situación financiera. Simultáneamente se procuró iniciar una ola de reformas estructurales, a lo que se le conoció como la estrategia de “reordenación económica y cambio estructural”. En ambos casos se ha entendido como eficientización del gasto público la corrección de los déficit fiscales (e inclusive la búsqueda y sostenimiento de superávit), más allá de los alcances que dicho gasto logre en términos de cobertura y calidad de los bienes y servicios proporcionados.

En cuanto a la reordenación económica, el objetivo central era corregir los déficit fiscal y externo. Para lograr lo primero se requería reducir el gasto público y aumentar sus ingresos. Así, comenzó el cierre o venta de la mayor parte de las empresas paraestatales; se redujo sensiblemente el gasto corriente, en especial en lo concerniente a la nómina del sector público (lo que a su vez se obtuvo de una reducción sin precedente en los salarios reales, tanto públicos como

privados); para elevar los ingresos del Estado se elevaron sensiblemente los impuestos, así como los precios y tarifas de los bienes públicos. En cuanto al déficit externo, el mecanismo inevitable de corrección fue la recurrente devaluación del peso mexicano.

Por lo que respecta al ajuste estructural, se ha pretendido una redefinición del papel de los agentes económicos.

Así, en la lógica política y jurídica -constitucional- del Estado mexicano la soberanía reside en el pueblo y los poderes públicos deben de representar los intereses del pueblo, al ser emanados de un sistema de elección democrático, por la vía electoral. Más allá de la veracidad de tal precepto y de los múltiples cuestionamientos históricos a los resultados electorales en México, la lógica descrita implica la existencia de un Estado soberano, representado por sus poderes públicos. En la lógica de la sustitución de importaciones eran esos poderes lo que tenían el derecho de regular y dirigir a los agentes privados, en especial a las empresas, a favor del interés público. Por último, el ciudadano - consumidor, debía decidir el uso de sus recursos en función de los márgenes de maniobra que le permitía tal esquema. En una estructura proteccionista no podría consumir productos importados libremente y su abanico de posibilidades de consumo se restringía a lo que el Estado permitiera, privilegiando la adquisición de productos fabricados en México.

A grosso modo, hasta 1981 se consideró que la soberanía económica residía en el Estado. Este principio justificó la fuerte intervención pública en la definición de políticas sectoriales de promoción económica a ramos industriales específicos o al direccionamiento de la producción agropecuaria, bajo un esquema fuertemente regulatorio del comercio exterior, basado en permisos previos de importación y aranceles.

También implicó una serie de regulaciones e intervenciones en los sistemas comerciales, financieros, de comunicaciones y transportes, así como en la provisión de servicios básicos, tales como educación (a todos los niveles), salud, pensiones, transporte, vivienda y abasto de productos básicos. Bajo este esquema, el Estado orientaba a las empresas en la dirección deseada, en tanto que los consumidores satisfacían su demanda de bienes y servicios a partir de la oferta regulada por el Estado.

La nueva lógica, impulsada desde los años ochenta, implica una reversión de jerarquías. El concepto de “soberanía del consumidor” y el individualismo metodológico se vuelven centrales. La optimización en la conducta del consumidor implica que éste pueda “comprar bueno y barato”, en vez de “malo y caro”, independientemente de dónde se produzca el bien. Bajo este razonamiento, el consumidor es el que guía, a través de sus demandas en el mercado, el tipo y el origen de la producción generada por las empresas, en tanto que al Estado le corresponde el procurar la minimización de las imperfecciones en los mercados. Es el consumidor el que le dice a la empresa -por medio de su compra o “voto monetario”- qué es lo que debe de producir, en tanto que la función del Estado se restringe a promover el equilibrio en las relaciones de compra-venta (estabilidad de los mercados), a normar el buen funcionamiento de los mercados (regulación) y a proveer de bienes públicos a la población, es decir aquellos que se caracterizan por ser bienes *no rivales en su uso y no excluibles mediante el mecanismo de precios*. (Fernández Díaz, et al, 2005).³

Entre ambas visiones de soberanía existe no sólo una concepción económica diferente sino visiones políticas y sociales diametralmente opuestas.

El principal propósito de las reformas fue el desarrollar una amplia base competitiva del sector exportador de bienes no tradicionales. México ingresó en el GATT en 1986 y se concentró cada vez más en la exportación de commodities y del ensamblaje de productos de alta tecnología (industria maquiladora).

Este ajuste estructural se tradujo en México en intensos procesos de apertura externa, de desregulación a la inversión privada, de privatización y desaparición de empresas paraestatales y, posteriormente, del desarrollo de políticas focalizadas para la provisión de básicos, bajo un enfoque de capital humano. Finalmente, se han impulsado políticas de descentralización administrativa, del incremento concesiones de servicios públicos al sector privado y del establecimiento de políticas ambientales bajo lógicas de mercado, tales como los *mercados de servicios ambientales*.

El Estado mexicano ha privatizado empresas estratégicas que han sido adquiridas por inversiones tanto extranjeras como nacionales, en la mayor parte de los sectores económicos. La alta concentración del capital en pocas corporaciones mediante los procesos de privatización de empresas públicas ha desencadenado el fenómeno de la privatización política.

En el lapso entre 1988-1994 se profundizan las reformas liberales: se liquidan las empresas paraestatales, se acelera la apertura de la economía, se firman tratados de libre comercio con Chile, Estados Unidos y Canadá, Venezuela y Co-

3 Es decir que la utilidad que le genera un bien a un consumidor no reduce la utilidad que le genera a otro. Entre los ejemplos típicos de estos bienes están los faros de los puertos (el que un barco se beneficie de su luz no impide que otro barco lo haga igualmente) o el ejército (la seguridad nacional que le ofrece a un ciudadano no reduce la seguridad que se le ofrezca a otro ciudadano).

lombia, Costa Rica, Nicaragua, y Bolivia. Las reformas al Artículo 27 constitucional permitieron la venta de tierras ejidales desde 1992, con el fin de favorecer el mercado de la tierra y el acceso de los campesinos al crédito bancario (al permitirse la hipoteca de las propiedades).⁴

Los programas de privatización de las empresas paraestatales en México han sido vastos en sus alcances y exitosos en la reducción del papel de un Estado. México es el segundo privatizador de América latina en la década de los noventa, cuando el gobierno transfirió a particulares activos por 31.458 millones de dólares, que representan el 20,4 por ciento de la venta total de empresas propiedad del Estado en Latinoamérica. Las privatizaciones alcanzaron un monto de 3.160 millones de dólares en 1990, para aumentar a 11.289 millones en 1991 y sumar 6.924 millones de dólares en 1992.

Para junio de 1992, el gobierno había privatizado 361 de alrededor de 1.200 empresas propiedad del Estado. Las privatizaciones hechas en 1993 representaron 2.131 millones de dólares, en 1994 fueron de 766 millones y en 1995 sólo de 167 millones de dólares.

En 1996 aumentó a 1.526 millones de dólares, en 1997 creció a 4.496 millones y en 1998 la venta fue por 999 millones de dólares. El informe del Banco Mundial señala que, entre 1990 y 1998, las privatizaciones de empresas públicas alcanzaron la suma de 154.225 millones de dólares, cantidad apenas inferior al saldo de la deuda externa total de México, que fue de 159.959 millones de dólares en 1998.

En 1991 se registró la mayor captación de inversión por privatizaciones de la década de los noventa, con un total de 11.289 millones de dólares. En 1998, México volvió a captar un monto altamente significativo, 999 millones de dólares y aún quedaban para privatizar los aeropuertos, los ferrocarriles, la industria petrolera y la eléctrica.

Los resultados de las privatizaciones no han sido concluyentes para los mexicanos. En su defensa se argumenta que éstas abrieron espacio presupuestal para financiar el gasto social sin recurrir a déficit fiscal. Para sus detractores, los efectos no han sido satisfactorios, puesto que el crecimiento económico ha sido sumamente débil e inestable, la generación de empleo es sumamente escasa en un período de altísimo crecimiento de la población económicamente activa, la inversión en investigación y desarrollo es prácticamente nula bajo un entorno de revolución tecnológica, la distribución del ingreso se ha mantenido como una de las más polarizadas del mundo y la población en pobreza sigue representando alrededor de la mitad de la población total.

Galal et al. (1992) analiza el desempeño después de la privatización de doce compañías de diferentes países, incluyendo México, documentando que hubo un incremento del 26% en las ganancias en once casos e incremento de los beneficios a los trabajadores en tres casos.

La liberalización económica dio un salto en 1994, al entrar en operación el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y Méxi-

4 El ejido es un sistema de tenencia de la tierra que hasta 1992 se basó en una combinación de posesión privada y propiedad pública. En efecto, los campesinos beneficiados con la reforma agraria desarrollada entre 1917 y 1992 podían disponer de una parcela familiar en usufructo y aun heredarla, pero sin ser propietarios de ella. Algunos bienes y servicios (como el agua) se convertían en posesión común de un grupo de campesinos unidos territorialmente (los integrantes del ejido), en tanto que la propiedad, jurídicamente hablando, seguía siendo del Estado. El objetivo era el impedir que los procesos de compra-venta de tierras generasen una nueva concentración de las mismas en pocas manos y, por consiguiente, la pérdida de patrimonio de los campesinos.

co. Ese mismo año, México ingresó en la OCDE y en la APEC, bajo un contexto de fuerte recuperación del crecimiento económico y de la inversión privada, con lo que se auguraba un futuro promisorio.

Sin embargo, el crecimiento económico y la estabilidad de precios se habían sostenido en un nuevo y creciente desequilibrio externo. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se acentuó constantemente desde 1991. En 1994 alcanzó los 29.000 millones de dólares y un acumulado de 100.000 para el período 1991-1994. En tales circunstancias, el peso mexicano fue nuevamente devaluado en diciembre de ese año y al año siguiente el PIB disminuyó en un 6,2%. El país cayó nuevamente en una crisis similar a las de la década de los ochenta.

La mayor parte de la inversión extranjera en 2004 se canalizaba al sector financiero, especialmente a la inversión de portafolios. En tales circunstancias, el derrumbe de la Bolsa Mexicana de Valores significó la pérdida de la mitad de su valor y los precios de las acciones para las principales compañías mexicanas que cotizan en Wall Street cayeron el 75% en pocos meses. Sin embargo, la crisis más profunda en los mercados financieros ocurrió después de que se había resuelto la devaluación y la crisis de incumplimiento de pagos.

Aunado a lo anterior, se presentó una severa crisis en el sistema bancario, iniciada desde antes de la crisis general de la economía, pero potenciada por ésta. En efecto, desde 1993 se estaba incrementando rápidamente la cartera vencida del sistema bancario mexicano, caracterizado por márgenes de intermediación de hasta 25 puntos porcentuales, desde la reprivatización total de los bancos, efectuada tan sólo dos años antes y cuyos principales compradores fueron los antiguos tenedores de casas de bolsa.

2.3 SITUACIÓN ACTUAL

De 1996 a 2007 se ha registrado una tasa de crecimiento promedio del PIB de 2,3% y el PIB por habitante sólo lo ha hecho en el 0,6%. El coeficiente de inversión se ha mantenido en niveles de entre el 17 y el 20 por ciento. El tipo de cambio se ha mantenido estable con una paridad de entre 10 y 11 pesos por dólar.

Las principales tendencias en cuanto a la búsqueda de eficientización del papel del Estado se enfocan en los planos tributario y de recorte y reestructuración de las paraestatales.

En cuanto al plano tributario, cabe hacer mención de tres cambios: la fijación de las obligaciones tributarias, la forma en que el contribuyente debe pagarlas y el modo en que el Estado ejerce el gasto.

Por lo que respecta a los impuestos existentes, se establecen anualmente múltiples modificaciones en diversos rubros específicos, no sólo de impuestos sino del pago de derechos, productos y aprovechamientos. A manera de ejemplos, cabe mencionar el impuesto sobre la adquisición de vehículos nuevos, los impuestos a los cigarrillos, el alcohol, el consumo industrial de fructuosa, artículos de lujo, etc. De hecho, cada año se ejerce una gran variedad de pequeños cambios en lo que se le conoce como la “miscelánea fiscal”. Por otra parte, también se establecen cambios recurrentes en los mecanismos para el pago de impuestos, en especial en las declaraciones anuales. Sin embargo, el sistema tributario mexicano sigue siendo especialmente ineficiente y difícil de operar. Ello se expresa no sólo en la dificultad para el pago de las obligaciones fiscales, sino en la tardanza en los trámites que deben hacer las empresas, por ejemplo, para la apertura de un negocio.

Las formas de pago se han actualizado, adecuándose al uso creciente de tecnologías de la

información. Sin embargo, los mecanismos siguen siendo complicados.

En 2007 se establecieron cambios sustantivos al sistema fiscal mexicanos con el fin de combatir la evasión y la elusión fiscal. En especial destaca la aplicación de dos nuevos impuestos: el Impuesto Especial a Tasa Unica (IETU) y el Impuesto para Depósitos en Efectivo. El primero de ellos se plantea con la lógica del “flat tax” (como proporción de las utilidades de la empresa), pero sin entrar en la lógica de tendencia al “impuesto único”, sino en coexistencia con el sistema previo de imposición sobre la renta, lo que igualmente genera confusiones y complejidades. El segundo nuevo impuesto es el que se establece sobre depósitos bancarios en efectivo.

El tercer cambio significativo refiere la “federalización del gasto”, mediante el cual la mayor parte de las erogaciones es ejercida por los gobiernos estatales y municipales, pero bajo la normatividad y dirección definida por el gobierno federal. En particular destaca la federalización del gasto en educación, que representa el rubro específico más importante del gasto federal. Sin embargo, dicha federalización ha generado problemas de gestión y solvencia financiera e diversos estados, particularmente los más pobres, como en el caso de Oaxaca.

En suma, el sistema tributario mexicano sigue siendo particularmente complejo y un pobre captador de recursos. De hecho. El propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, elaborado por el gobierno federal, señala lo siguiente:

“La recaudación tributaria se ve dificultada por un padrón de contribuyentes aún incompleto e insuficientemente actualizado. En el proceso se pueden destacar los siguientes factores: elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero; un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyen-

te como el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representan mayor complejidad para el control aduanero.”

Por lo que atañe a las empresas paraestatales, México ha continuado con la agenda de privatizaciones, aunque el congreso no ha aprobado las del sector energético (electricidad y petróleo). Actualmente, la intervención del sector público se ha reducido a menos de 30 ramas, habiéndose retirado principalmente de la minería y la manufactura. Además, en la mayoría de las actividades en las que el Estado aún tiene presencia, su poder de mercado es muy limitado.

Entre las actividades industriales de las cuales se ha retirado completamente se destacan la extracción y beneficio de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento y automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles.

Por su parte, en el sector servicios destaca la venta de la banca comercial a inicios de los noventa; su reestatización por la vía de la compra de la cartera vencida y de los activos de los bancos quebrados, a raíz de la crisis financiera de 1995-1997; y la vuelta a las privatizaciones, esta vez centradas en grandes firmas multinacionales, a fines de la década pasada e inicios de la presente.

También se encuentran operaciones como la de Teléfonos de México (monopolio transferido al sector privado); aseguradoras y arrendadoras; líneas aéreas; restaurantes y hoteles.

En cuanto a las tareas que restan por concretarse, destacan sin duda las referentes al sector energético. Además de los ya mencionados avances en generación de energía eléctrica y la complejidad en materia de hidrocarburos. En materia de transporte, está pendiente la posible reapertura del sector carretero al capital privado tras los severos problemas financieros que ha enfrentado la primera generación de carreteras operadas por este sector.

3. Las finanzas públicas y las paraestatales en México

EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO en la economía mexicana se encontró en su punto más alto en 1982, cuando representó el 47,2% del PIB nacional. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, en 1982, trabajaban en Administración Pública y Defensa 1,03 millones de personas, que representaban el 5,3% del empleo total, aunque la mayor parte de los trabajadores de la educación (1,84 millones de personas) y de la salud (0,53 millones), también trabajaban para el sector público. En tales datos no se ubica la mayor parte del empleo en las empresas paraestatales. En aquel entonces, el país contaba con alrededor de 1.155 empresas de ese tipo, diversificadas en gran cantidad de actividades económicas, aunque en menor medida en la industria manufacturera (Aspe, 1993). El sector público se ha concentrado principalmente en empresas agroindustriales, químicas, petroquímicas, comerciales, financieras, de comunicaciones, transportes y otros servicios.

Después del sexenio de crecimiento cero (1982-1988), de una leve recuperación de 1989 a 1994 y de una nueva crisis de grandes proporciones, de 1994 a 1996, el equilibrio en las finanzas públicas, junto con la estabilidad monetaria, de precios y de balanza de pagos, han sido las prio-

ridades básicas de los gobiernos mexicano. Actualmente el saldo del balance de las finanzas públicas es prácticamente cero y se cuenta con un significativo superávit primario.

Sin embargo, los ingresos fiscales y, por consiguiente, el papel del Estado en la economía, son sumamente débiles. La captación tributaria de un billón de pesos en 2007 (alrededor de 95,334 millones de dólares), apenas representa el 9,7% de los 10.360.547 millones de pesos del PIB mexicano. Ante esta situación, el papel de los ingresos no tributarios es esencial, ya que representa otro 7,4% del PIB nacional y está sustentado en las percepciones de las entidades paraestatales, especialmente en Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC). En particular, los ingresos petroleros reportan el 35,4% de los ingresos totales del gobierno federal.

Actualmente, conforme al directorio de entidades paraestatales del gobierno federal, se cuenta con alrededor de 95 organismos, entre los que sobresalen el sector energético, los organismos de regulación, las instituciones sociales de atención a grupos específicos, la promoción de la cultura y servicios diversos. Cabe mencionar que las instituciones públicas de educación no son jurídicamente consideradas como paraestatales.

El producto del sector público representó, en 2004, de acuerdo con el Banco de Información Económica del INEGI, sólo el 11% del PIB nacional. Las empresas paraestatales, en particular, sólo contaron con el 4,5%. El empleo público total en ese mismo año fue de 4,7 millones de personas, de las cuales sólo 466.000 están en empresas paraestatales. Considerando que la población ocupada registrada por la Encuesta Nacional de Empleo era de 42,3 millones de trabajadores, solamente el 11,1% del empleo total

Tabla 1. Balance del sector público. Información correspondiente al primer trimestre, 2006-2008.

Concepto	Enero-marzo					
	Millones de pesos			Crecimiento real		
	2006	2007	2008 p./	2006	2007	2008
	6.0					
I. Balance público (II+III+IV)	49.908,2	102.436,3	100.814,9	82,3	97,2	-5,3
II. Balance presupuestario	51.447,6	106.888,8	100.276,0	53,2	99,6	-9,7
Gobierno federal	-8.917,0	53.319,3	97.413,5	n.s.	n.s.	75,9
Organismos y empresas	60.364,6	53.569,5	2.862,5	102,8	-14,8	-94,9
PEMEX	30.569,9	27.741,6	-36.185,4	295,3	-12,8	n.s.
Resto de entidades	29.794,7	25.827,9	39.047,9	35,3	-16,7	45,5
CFE	6.496,8	7.231,8	12.090,9	0,9	6,9	60,9
LFC	3.087,8	2.446,0	2.288,2	-23,3	-23,9	-10,0
Capufe	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Lotéenla	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
IMSS	3.525,7	8.960,7	10.780,0	28,0	144,1	15,8
ISSSTE	16.684,4	7.189,4	13.888,8	89,5	-58,6	86,0
III. Balance no presupuestario	3.659,1	4.115,5	4.519,9	260,3	8,0	5,7
IV. Diferencia con fuentes de financiamiento	-5.198,5	-8.567,9	-3.981,0	-27,9	58,3	-55,3
V. Balance primario (VI+VII)	110.617,0	156.088,5	140.268,1	29,6	35,5	-13,5
VI. Balance presupuestario	106.940,0	151.971,6	135.747,2	26,8	36,5	-14,0
Gobierno federal	38.790,4	89.671,6	131.147,9	-19,3	122,1	40,8
Organismos y empresas	68.149,6	62.300,0	4.599,3	88,0	-12,2	-92,9
PEMEX	36.974,7	35.087,0	-35.296,9	190,2	-8,8	n.s.
Resto de entidades	31.174,8	27.213,0	39.896,2	32,6	-16,1	41,1
CFE	7.876,9	8.616,9	12.939,3	-0,6	5,1	44,5
LFC	3.087,8	2.446,0	2.288,2	-23,3	-23,9	-10,0
Capufe	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Lotéenla	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
IMSS	3.525,7	8.960,7	10.780,0	28,0	144,1	15,8
ISSSTE	16.684,4	7.189,4	13.888,8	89,5	-58,6	86,0
VII. Balance no presupuestario	3.677,0	4.116,9	4.520,9	256,1	7,6	5,7

Nota: las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

p./ Cifras preliminares.

n.s.: no significativo; -: mayor de 500 por ciento.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

estaba en el sector público (esencialmente en servicios educativos, de salud y administración pública), en tanto sólo el 1,1% del empleo nacional laboraba en paraestatales.

Tabla 2. Ingresos y gastos públicos presupuestarios. En millones de pesos.
(SalDOS acumulados al 31/12/2007)

Ingresos presupuestarios	2.485.638,6
Ingresos del gobierno federal	1.711.539,2
Ingresos tributarios	1.001.013,1
Impuesto Sobre la Renta	526.694,2
Impuesto al Valor Agregado	409.078,7
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-6.732,4
Impuesto a las Importaciones	32.310,7
Impuesto a los Rendimientos Petroleros	3.738,4
Otros Impuestos	35.923,4
Ingresos no tributarios	710.526,1
Ing. de Empresas bajo control presupuestario directo	774.099,4
Gasto público neto pagado	2.482.974,1
Gasto Programable Presupuestario Pagado	1.895.106,2
Gasto Corriente Presupuestario	1.491.414,3
Gasto de capital presupuestario	403.691,9
Gasto Programable no presupuestario	587.867,9
Balance Presupuestario	2.664,5
Balance financiero de entidades bajo control presupuestal indirecto	-1.624,7
Balance Público	1.039,8
Partidas Informativas	
Ingresos petroleros	880.459,3
Ingresos no petroleros	1.605.179,3
Ingresos tributarios no petroleros	1.045.579,0
Otros no tributarios no petroleros	559.600,2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx

En el directorio de entidades paraestatales del gobierno mexicano (2007), sólo alrededor de 20 proporcionan directamente bienes y servicios en una lógica de mercado. Enlistamos 17 cuya función principal es en ese sentido y agregamos otros organismos que también participan de esa lógica, aunque no sea su función principal, tales como la Casa de Moneda (que fabrica los billetes de banco de diversos países), la Cineteca Nacional, el Festival Internacional Cervantino, el Fondo de Cultura Económica y algunos Institutos (como Bellas Artes o Antropología).

Como proveedor de servicios básicos, la función de las empresas públicas puede ligarse a las que tienen la responsabilidad de atender derechos sociales garantizados constitucionalmente, tales como educación, salud y vivienda. Igualmente se incluyen en este rubro los organismos destinados a orientar políticas focalizadas de atención a grupos específicos, como lo son sectores de población espacialmente vulnerable o en situación de pobreza.

En la lógica de servicios estratégicos se incluye en el apartado respectivo a los ramos de energía considerados históricamente nodales en la industrialización del país. Se consideran, adicionalmente, las instancias de regulación y gestión monetaria (Banco Central de México), así como los relacionados con estrategias de apoyo a sectores económicos específicos y a funciones administrativas propias de la administración pública (como el Archivo General de la Nación y la provisión de información y estudios nacionales, como lo hacen el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ó el Consejo Nacional de Población).

Un cuarto grupo de entidades lo localizamos en la definición de atribuciones sensibles al desarrollo, aunque no se refieran a actividades específicamente mercantiles: es el caso de

las instancias de preservación del patrimonio histórico, de promoción cultural y de sustentabilidad ambiental.

El quinto grupo refiere las instancias reguladoras de los mercados y de las relaciones sociales y políticas fundamentales, como es el caso del Instituto Federal Electoral.

Por último, referiremos entidades que a nuestro parecer no tienen una clara razón de ser como paraestatales, sea por la actividad que realizan o por la posibilidad de fusión con otras paraestatales que pueden cumplir funciones similares.

4. Tipología de funciones del sector paraestatal

EL ESTADO CUENTA CON UNA serie de funciones centralizadas típicas de cualquier Estado Nación, tales como la Defensa Nacional, la Seguridad Pública, la Administración de la Justicia, la recaudación fiscal, las relaciones diplomáticas con el exterior, etc. En este caso hacemos abstracción de tales funciones, así como de las de provisión de educación y servicios de salud abiertos (cuya responsabilidad recae en la Secretarías de Educación Pública y de Salud), para enfocarnos en los puntos de debate sobre el alcance de las funciones del sector público, particularmente mediante sus entidades paraestatales.

4.1 EL ESTADO EMPRESARIO

El programa de privatización de las empresas públicas en México se inició a principios de los ochenta, como resultado de la crisis fiscal del Estado. A partir de 1983, las empresas estatales fueron privatizadas, cerradas, fusionadas o transferidas de las entidades federales a las estatales o regionales.

El programa de privatización o desincorporación se concentró inicialmente en empresas que realizaban actividades que en los años ochenta se consideraron como no estratégicas o prioritarias en términos de la Constitución. Entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, los esfuerzos gubernamentales se concentraron en las empresas más pequeñas y en el saneamiento financiero de las empresas públicas de mayor tamaño. Desde entonces y hasta noviembre de 1994 se registró el proceso de privatización más significativo y complejo. Durante esta etapa se registró la venta de Telmex (vendida en diciembre de 1990 por 1.760 millones de dólares), la minera Cananea (septiembre de 1990 por US\$ 475 millones) y las aerolíneas Mexicana (agosto 1989 por US\$ 140 millones) y Aeroméxico (junio 1989 por US\$ 268 millones), entre otras. Cabe mencionar que las líneas aéreas privatizadas entraron en crisis y fueron asumidas por el sistema bancario privado. Posteriormente, dicho sistema también entró en crisis y, por consiguiente, las líneas pasaron nuevamente a resguardo del Estado a partir del rescate bancario (en una situación similar a la que ocurrió con las carreteras y con los ingenios azucareros).

La privatización más significativa y costosa fue la del sistema bancario entre 1991 y 1992. La venta de los 18 bancos más importantes implicó un monto total de transacciones por alrededor de 9.100 millones de dólares. Los altos costos de las operaciones de compra, aunados a márgenes de intermediación bancaria especialmente elevados, condujeron a una crisis bancaria sin precedentes en el país, en la que se quedó al borde de la corrida financiera. Los recursos de salvamento internacional ante la crisis de 1994-1996 fueron utilizados principalmente para lograr el rescate bancario por parte del Estado. Posteriormente, el Estado asumió la mayor parte de la cartera vencida de los bancos y lo revendió nueva-

mente, esta vez a las principales instituciones financieras internacionales, como fueron el Citibank, el banco de Bilbao y Vizcaya, Grupo Santander, Scotiabank y HSBC.

A partir de mediados de los noventa se inició una tercera etapa concentrada en la venta o concesión de activos estatales en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en el rescate y reprivatización del sistema bancario.

En **puertos**, la reforma y modernización de los puertos comenzó en 1993, con la promulgación de una nueva Ley de Puertos. La reforma consistió en la descentralización de infraestructura mediante la creación de entidades independientes llamadas Administraciones Portuarias Integrales, que fueron posteriormente transferidas a la inversión privada nacional y extranjera.

En **ferrocarriles**, la privatización de los ferrocarriles comenzó en 1996 y consistió en la separación geográfica de los activos y las operaciones de Ferrocarriles Nacionales de México para establecer una serie de compañías basadas en las rutas de acuerdo con las divisiones regionales existentes. A cada una de estas compañías se le otorgó una concesión renovable por cincuenta años, para operar, explotar y construir nuevas vías férreas. En la actualidad, la totalidad del tráfico ferroviario es manejado por concesionarios privados y se encuentran concesionados alrededor de 18 mil kilómetros de vías (a inicios del siglo XX México contaba con cerca de 30.000 km de vías férreas). Cabe señalar que con excepción de dos grandes rutas y algunos pequeños circuitos turísticos, el ferrocarril de pasajeros desapareció.

En **aeropuertos**, en diciembre de 1995 se modificó la Ley de Aeropuertos y, en febrero de 1998, se publicaron los lineamientos para la inversión privada. El proceso de cambio estructural en el Sistema Aeroportuario Mexicano implicó la integración de cuatro grupos regionales

(Pacífico, Centro Norte, Sureste y Ciudad de México), en los que se agruparon 35 terminales para ser transferidos al sector privado mediante concesiones a cincuenta años.

En una primera etapa, el esquema contempla la licitación de un 15 por ciento de las acciones del capital social de cada grupo aeroportuario a un socio estratégico y, posteriormente, la colocación en Bolsa del resto de las acciones. A la fecha se han concesionado tres de los cuatro grupos regionales a inversionistas privados, culminando uno de ellos el proceso de bursatilización en 2000 con la colocación de acciones en la Bolsa de Nueva York.

En **bancos**, debido a los agudos problemas de solvencia que enfrentó el sistema bancario mexicano derivado de la crisis de 1995, el Estado se vio obligado a intervenir varios bancos que representaban en conjunto el 40% de los activos totales del sistema. Como parte de este proceso se liquidaron algunos bancos y otros fueron reestructurados para su venta. Para fines de 2000, este proceso había prácticamente culminado. Cabe mencionar que aun en 2007, el programa de rescate bancario representa un costo anual de 22.600 millones de pesos, equivalentes al 0,91% del los ingresos presupuestarios totales del sector público.

Uno de los grandes retos que enfrenta México es la delimitación del papel del Estado en el sector energético, particularmente el eléctrico. La administración actual (2006-2012) ha anunciado su intención de llevar a cabo una reestructuración de los sectores eléctrico y petrolero a fin de poder atender las necesidades de inversión en el sector.

Actualmente se mantienen las siguientes 28 empresas paraestatales proveedoras de bienes y servicios. En la Tabla 3 se describen las funciones que tienen, conforme a su justificación económica. Cabe señalar que se le puede ubicar más de un

Tabla 3. Caracterización de las empresas públicas

Empresa	Actividad monopólica	Bien público básico	Actividad estratégica	Recaudación de fondos	Sin justificación económica	Otra
Aeropuertos y servicios auxiliares (Construcción de aeropuertos y servicios para ellos).				■	■	
Banco del Ejército.	■				■	
Banco Nacional de Comercio Exterior.			■			
Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros (BANSEFI).					■	
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.			■			Rescate de quiebra de empresas privadas
Comisión Federal de Electricidad.	■	■	■	■		
Ferrocarriles Nacionales de México (en liquidación).					■	
Lotería Nacional para la Asistencia Pública				■		
Luz y Fuerza del Centro.	■	■	■	■		
Nacional Financiera.			■			
Nacional Monte de Piedad.					■	
Notimex, Agencia mexicana de Noticias.						Estrategia de comunicación e información nacional
Petróleos Mexicanos.	■	■	■	■		
Pronósticos para la Asistencia Pública.				■		
Servicio Postal Mexicano.				■		Acceso al servicio donde no es costeable a sector privado
Talleres Gráficos de México.				■		Publicaciones oficiales
Telecomunicaciones de México (Telecomunic.-Telégrafos).					■	
Cineteca Nacional.				■		Promoción cultural
Festival Internacional Cervantino.				■		Promoción cultural
Fondo de Cultura Económica.				■		Promoción cultural
Instituto Mexicano de Cinematografía.				■		Promoción cultural
Instituto Mexicano de la radio.				■		
Instituto Nacional de Antropología e Historia.	■	■		■		Promoción cultural
Instituto Nacional de Bellas Artes.				■		Promoción cultural
Distribuidora CONASUPO.		■				
Leche Industrializada CONASUPO.		■				
Sociedad Hipotecaria Federal.			■			
Financiera Rural.			■			

tipo de atribución, en función de sus características en la estrategia de desarrollo, en la política económica, en la normatividad jurídica y en las tendencias históricas del desarrollo mexicano. En cuanto a la columna “Sin justificación económica”, ello no implica necesariamente la inutilidad o inconveniencia de la empresa, sino que su justificación puede encontrarse en aspectos de orden político, social o cultural que predomina sobre sus atribuciones estrictamente económicas.

Cabe mencionar que 18 empresas paraestatales forman parte de las 500 empresas más gran-

des del país. De hecho, Pemex es la de mayor importancia y la Comisión Federal de Electricidad es la tercera. La siguiente tabla presenta los indicadores básicos de estas paraestatales, incluyendo algunas que no aparecen en el directorio previo, dado que no dependen del gobierno federal sino de instancias locales, como en el caso del Metro de la Ciudad de México. El siguiente listado se construyó en función de la ubicación de la empresa en la clasificación de las 500 empresas más grandes de México, según la revista Expansión, 2007.⁵

Tabla 4. *Empresas estatales entre las más importantes de México*

Lugar	Empresa	Ventas (MM pesos)	Activos (MM pesos)	Empleos
1	Petróleos Mexicanos	1.058.115,5	1.210.352,9	140.505
3	Comisión Federal de Electricidad	211.531,0	717.563,0	80.019
31	Infonavit (Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores)	51.735,0	423.035,0	3.828
37	Luz y Fuerza del Centro	40.587,2	121.011,1	41.064
68	Nacional Financiera	25.913,0	192.493,2	1.000
77	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	22.637,5	12.468,4	2.525
78	Caminos y Puentes Federales de Ingresos	22.450,0	ND	4.849
125	Banco Nacional de Comercio Exterior	12.333,3	89.521,7	ND
153	Sociedad Hipotecaria Federal	9.267,1	55.365,5	401
176	Distribuidora CONASUPO	6.897,2	ND	7.830
185	Pronósticos para la Asistencia Pública	6.150,5	1.035,0	378
204	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	5.371,7	ND	992
223	Leche Industrializada CONASUPO	4.435,6	2.540,6	ND
276	Sistema de Transporte Colectivo DF (Metro)	2.743,2	211.164,9	14.292
281	Servicio Postal Mexicano	2.641,3	ND	19.885
282	Nacional Monte de Piedad	2.609,0	ND	ND
302	Financiera rural	2.181,0	21.095,0	1.123
320	Banco del Ejército	1.902,0	15.601,8	1.325

⁵ Ver en www.expansion.com.mx

Además de estas empresas directamente proveedoras de bienes y servicios, se encuentran once instancias de apoyo a sectores estratégicos. En este caso no se trata, estrictamente hablando, de una función de “Estado empresario”, sino de promoción a las iniciativas empresariales privadas:

- Apoyo y servicio a la Comercialización Agropecuaria.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
- Fideicomiso de Fomento Minero.
- Financiera Rural.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de la Pesca.

4.2 ESTADO REGULADOR

Una de las tres funciones básicas del Estado, de acuerdo con la perspectiva abordada para el conjunto de los casos nacionales abordados en esta obra es la del *Estado regulador*. Este es tal vez el espacio en donde más posibilidades han tenido las paraestatales de crearse y consolidarse en el período reciente. No se trata en este caso de entidades dirigidas a ser un competidor en el mercado, sino un ente que enfrenta los desequilibrios de éste.

En México pueden ubicarse al menos 15 de estos organismos de regulación, control y fiscalización, que abarcan desde aspectos de auditoría, regulación de normas de competencia, derechos humanos, sistemas de pensiones, etc.

- Auditoría Superior de la Federación.
- Comisión Federal de Competencia.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.
- Instituto Nacional de Migración.
- Instituto Federal Electoral.
- Procuraduría Agraria.
- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.
- Procuraduría Federal del Consumidor.

Además de los anteriores, cabe mencionar la Casa de Moneda y, sobre todo, al banco central, o como es llamado en este país, el Banco de México, que constituye el eje básico sobre el que se construye la política monetaria de cualquier Estado. El Banco de México se encuentra particularmente liberalizado desde 1995, cuando le fue otorgada su autonomía del gobierno federal.

4.3 EL ESTADO PROVEEDOR DE SERVICIOS DE NECESIDAD BÁSICA

Uno de los propósitos básicos del Estado es proveer servicios públicos. La sociedad necesita de algunos bienes y servicios a gran escala. En el caso de los servicios básicos, éstos también deben ser distribuidos con equidad y justicia.

Tradicionalmente, el Estado había sido uno de los pilares del crecimiento económico, y el gasto social, como conjunto, había sido un elemento de estabilidad política hasta 1982.

En 1942 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social y, en 1959, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los trabajadores del Estado

(ISSSTE) para dar protección específica a los trabajadores gubernamentales (Ley de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, 1990). Sin embargo, hasta ahora, sólo el 36% de la población ocupada dispone de algún derecho a instituciones de seguridad social.

En México, el desempeño de la política social ha estado marcado por una serie de reducciones al presupuesto que se destinan al sector, que se vinculan más con planes de austeridad. La respuesta estatal a la crisis económica incluyó la contención del gasto social, pese a que en algunos rubros, notablemente en salud, la proporción del gasto en el PIB es particularmente baja en el contexto latinoamericano.

Cuando se inició el proceso de liberalización económica, en los años ochenta, la privatización propició una refuncionalización de la intervención económica estatal. El Estado perdió importancia como propietario, lo que se tradujo en una nueva forma de participación. Las áreas prioritarias del sector social no estaban definidas: el concepto de áreas prioritarias siempre fue muy difuso.

La puesta en marcha de dichas políticas implica que los fondos que se destinan a sectores como el de la salud sean canalizados para financiar únicamente servicios esenciales. La liberalización de mercados de salud cautivos y la amortización simultánea de los costos sanitarios del ajuste se producen para darle viabilidad a largo plazo al proyecto económico. La salud deja de ser considerada una necesidad humana básica para convertirse en un bien privado.

La renuncia del Estado a garantizar el derecho a la salud para todos los ciudadanos, restringiéndola solamente a los sectores empobrecidos, conforma dos estrategias opuestas pero complementarias. Por una parte, la focalización de los servicios en la que solamente un sector de la población es atendido por su condición de in-

digente y donde los servicios en principio funcionaban bajo la lógica de la pobreza y no de la ciudadanía, tal como lo menciona la Constitución; por otra parte, está la privatización selectiva, en la cual otro sector de la población accede a los servicios de salud según su capacidad de pago y éstos funcionan bajo la lógica de atender clientes y no ciudadanos. Esto hace que los servicios públicos se fragmenten y su atención sea muy puntual y selectiva, aspecto que va en detrimento de la atención a la salud.

Con el cambio de régimen que se dio en México a partir de las elecciones del año 2000, la política social mexicana no ha cambiado de rumbo. Así, a pesar de que en México el acceso al sector salud constituye aún un derecho constitucional, éste se ha ido orientando hacia una mayor privatización.

Más allá de los aspectos específicos del sector salud, la Constitución mexicana establece una serie de derechos básicos, como lo son, además de la salud, la educación y la vivienda. De igual modo, México tiene suscritos acuerdos internacionales que implican el contar con el derecho a la alimentación. Aunado a ello se han desarrollado diversas leyes y reglamentos que establecen derechos y obligaciones en materia de protección ecológica. Para cada uno de estos rubros existe una serie de instituciones avocadas a procurar el cumplimiento de tales derechos y estipulaciones legales. El problema, en términos generales, no es el de su existencia sino el su viabilidad financiera, especialmente en el caso de la seguridad social, que se encuentra cada vez más descapitalizada, máxime frente a la reorientación de recursos hacia los fondos de pensiones (denominados AFORES-Administradoras de Fondos de Retiro), que implican la sustitución de los mecanismos de subsidiaridad social por los de retribución individual. La coexistencia de estos mecanismos implica que los

Tabla 5. Entidades paraestatales de servicios básicos

CULTURA y EDUCACION	SALUD
Cineteca Nacional.	Centro Nacional para la Prevención y Control de VIH / SIDA
Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural.	Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán.
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.	VIVIENDA
Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.	Comisión Nacional de Vivienda.
Consejo Nacional de Fomento Educativo.	Sociedad Hipotecaria Federal
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE).
Festival Internacional Cervantino.	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).
Fondo de Cultura Económica.	ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.	Comisión Nacional del Agua.
Instituto Mexicano de Cinematografía.	Comisión Nacional Forestal.
Instituto Mexicano de la Radio.	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.	Instituto Nacional de Ecología.
Instituto Nacional de Antropología e Historia.	Comisión Nacional de Areas Naturales Protegidas.
Instituto Nacional de Bellas Artes.	Comisión Reguladora de Energía.

Tabla 6. Entidades paraestatales de apoyo social

Centros de Integración Juvenil (atención a jóvenes con problemas de alcoholismo, farmacodependencia o problemas similares).	Instituto Mexicano de la Juventud (Programas de apoyo para jóvenes).
Comisión Nacional de Zonas Áridas (atención a población en pobreza en dichas zonas).	Instituto Mexicano del Seguro Social (Seguridad social para trabajadores del sector privado).
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	Instituto Nacional de Desarrollo Social (desarrollo de proyectos para población marginada y vulnerable).
Distribuidora CONASUPO (ex Consejo Nacional de Subsistencias Populares). Comercialización de despensas populares.	Instituto Nacional de las Mujeres.
Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (instancia de crédito y venta de bienes muebles y electrodomésticos para trabajadores).	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (Generación de empresas para población en situación de pobreza).	Leche Industrializada CONASUPO (ex Consejo Nacional de Subsistencias Populares)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Seguridad social para los trabajadores del sector público).	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (Organismo asistencial del gobierno federal).

fondos privados sean rentables para la población con ingresos estables y elevados, en tanto que el sistema de seguridad social cuenta con cada vez menos acceso a recursos financieros.

La Tabla 5 presenta un listado de las diversas entidades paraestatales responsables del otorgamiento de servicios básicos.

Por otra parte, el cumplimiento de los derechos sociales pasa por la atención a los derechos de los trabajadores y hacia los grupos sociales más vulnerables, excluidos o en situación de pobreza. Para esto también existen una serie de paraestatales que se listan en la Tabla 6.

4.4 EL ESTADO COMO ENTE DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA, DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO

El Estado también desarrolla otras funciones para las que requiere del sector paraestatal. Entre ellas se cuentan tareas de investigación y desarrollo; provisión de información estadística, geográfica, demográfica e histórica. Aunque no se consideren jurídicamente como paraestatales, las instituciones públicas de educación superior, como las universidades, institutos politécnicos y centros de investigación, podrían ser incluidos en este rubro.

A partir del directorio de entidades paraestatales y organismos descentralizados, se pueden ubicar las siguientes instancias:

- Archivo General de la Nación.
- Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Población.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Servicio Geológico Mexicano.

5. Conclusiones

LA DISCUSIÓN SOBRE EL papel económico del Estado sigue abierta. Las experiencias de Japón, de los tigres asiáticos de la primera ola (Hong Kong, Taiwan, Singapur y Corea del Sur) y del enorme impulso que ya tienen desde hace más de una década China y la India, podría servir como referente comparativo a nuestras vivencias latinoamericanas.

En el planteamiento de este documento hemos asumido la premisa de que la carga de la prueba sobre la eficiencia económica debe correr a cargo del sector público y no del privado. Es compleja esta carga: por una parte surge de la idea que el Estado no debe actuar en actividades competitivas con las privadas, pues jugaría un papel de juez y parte en el sistema económico, pero por otra se le pide eficiencia en aquellas actividades en las que el sector privado no entra, ha fracasado o puede producir efectos sociales no deseados. Más aún, en el caso mexicano se ha promovido una lógica de gestión privada de bienes públicos, que puede desdibujar la diferencia de objetivos entre uno y otro tipo de participación económica. Tal vez conviniera ser igualmente estrictos en términos de una evaluación social y ecológica de la participación económica de las grandes empresas privadas.

Este estudio se ha orientado a la revisión del papel del Estado como empresario, como regulador y como productor de bienes públicos. Ha quedado fuera de este estudio el análisis sobre otras funciones que son objeto común de su justificación económica del Estado, tales como su papel distributivo en el ingreso y la riqueza; la promoción del desarrollo y la sustentabilidad; la

creación (y no sólo aprovechamiento) de ventajas competitivas; el manejo perdurable de los recursos no renovables; el impulso a la inversión en investigación y desarrollo y, ligado a éste, la generación de una estrategia científico tecnológica de integración productiva.

En todo caso, la historia muestra un sector público mexicano cada vez más reducido en su papel productivo, del que quedan menos de 10% de las empresas paraestatales que tenía hace 25 años. Su peso en el PIB es reducido y la carga tributaria juega un papel extremadamente bajo. Sin embargo, ello no significa que su papel económico sea poco significativo. El Estado es el garante fundamental de la formación de capital humano, especialmente en educación y salud, pese a ser sectores ampliamente abiertos al sector privado; mantiene una complicada tarea de cohesión social en un país cada vez más polarizado socialmente; procura desarrollar tareas de regulación y control, con pocos recursos y atribuciones legales, en un mercado extremadamente concentrado en unas cuantas empresas privadas; por último, ha asumido recurrentemente -a un costo social y sobre las finanzas nacionales extremadamente alto-, las diversas crisis de los sectores económicos que habían sido privatizados, tales como la quiebra del sistema bancario en los noventa, la de las empre-

sas carreteras a fines de los ochenta e inicios de los noventa; las de las líneas aéreas o la del sector azucarero, sólo por citar algunos ejemplos. En otros casos, como el de los sistemas satelitales de telecomunicaciones, el sector desapareció después de la quiebra de la empresa que había sido privatizada (Satmex). En otro caso paradigmático, el de la telefonía, la empresa privatizada ha generado un inmenso emporio económico privado (Telmex, Telcel, América Movil, etc), pero a un costo de los servicios que coloca al sector de telecomunicaciones como uno de los grandes rezagos en la competitividad de la economía mexicana.

México se encuentra actualmente inserto en un nuevo debate nacional en torno del papel de las empresas públicas. Ahora le toca el turno a las de mayor envergadura, especialmente Petróleos Mexicanos y, subsecuentemente, el sector eléctrico. La experiencia de la historia, la detección de las causas de las ineficiencias y el análisis de las experiencias internacionales, posiblemente den pie a discusiones abiertas en las que el papel del Estado se evaluado de manera abierta y que igualmente lo sea el papel de las empresas que han sido privatizadas.

En todo caso, los criterios para evaluar la eficiencia económica del Estado y su mismo sentido social siguen abiertas.

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Economista Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), actualmente en el área de Dinámica Socioeconómica, del Depto de Economía, Administración y Finanzas.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, A. (1995). "México 1995: entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", en *Investigación Económica* 212, Facultad de Economía-UNAM, México.
- Aspe, P. (1993). "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", FCE, México.
- Calva, J. (2000). "México, Más Allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del Cambio Global", Plaza Janés, México.
- Correa, E. (1998). "Crisis y Desregulación Financiera", Siglo XXI-IIEC, México.
- Díaz-Alejandro, C. (1985). "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics* 19: 1-24.
- Fernández Díaz, A. et al. (2006). "Política Económica", 4ª. edición, Mc Graw Hill, Madrid.
- Gómez, R. (1978). "Estabilidad y desarrollo. El caso de México", en la economía mexicana, selección de Solís, L. Ed.. FCE, México.
- Green, R. (1980). "La deuda externa del gobierno mexicano", en *Panorama y perspectiva de la economía mexicana*, en Lustig, N. (editora), El Colegio de México, México.
- Guillén, H. (1984). "Los Orígenes de la Crisis en México 1940-1982", Ed. Era, México.
- Huerta, A. (1995). "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación Económica* 212, Facultad de Economía-UNAM, México.
- Huerta, C. (1998). "La tasa de interés: teoría y análisis empírico, el caso de México (1988-1996)", UNAM (Tesis de Licenciatura), México.
- Huerta, C. (2003). "Crisis bancaria y financiera: un análisis teórico y empírico para el caso de México, 1982 y 1994", UNAM.
- INEGI (1980, 1993). Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, México.
- INEGI (1994). Estadísticas Históricas de México, INEGI, México.
- INEGI (2001). Banco de Información Económica (BIE), México, <http://www.inegi.gob.mx>, México.
- Martínez, I. (1995). "Economía y Democracia", Ed. Grigalbo, México.
- Martínez, I. y Huerta, C. (2001). "La política fiscal en México", Mimeo, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, México.
- Presidencia de la República (Varios años). Informe de gobierno, Presidencia de la República, México.
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007.
- Revista Expansión, julio 2007, Las 500 empresas más grandes de México. www.expansion.com.mx.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Indicadores estadísticos, www.shcp.gob.mx
- Tello, C. (1979). "La Política Económica de México, 1970-1976", Siglo XXI, México.
- Unda, M. (2003). "Compendio de Política Económica en México, 1980-2000", ITESO.
- Von Hayeck, F. (1944). *The Road of Serfdom*, Routledge Press, UK.
- Williamson, J. (1990). "El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina", Gernika, México.